2013-3

자활Review

2013.4.30

자활사업 정세 분석과 지역자활센터의 대응 방향

작성 : 김정원 wed95@hanmail.net

한국지역자활센터협회

부설 자활정책연구소

1. 들어가며[1)]

최근 지역자활센터 현장에서 '위기'라는 표현이 돌아다니고 있다. 그런데 돌이켜보면 현장에 '자활의 위기' 운운하는 표현이 등장하기 시작한 것은 대략 2004년 즈음이었던 것 같다. 2004년이라는 시점이 정확한 것은 아니지만 이른바 제도화 초기의 '밀월기'를 지나면서 지역자활센터와 정부와의 관계가 빈번하게 갈등을 표출하기 시작한 것이 대략 그 즈음이었고 이런 상황 속에서 '자활의 위기'라는 표현이 등장하곤 했던 것 같다. 쟁쟁했던 현장 활동가들의 이탈이 속속 발생하기 시작했고, 정부의 통제는 점차 강해지기 시작했으며, 시장에서의 성과를 점차 강조하기 시작하는 달라진 정책 운영 환경에 지역자활센터들은 종종 당황스러워했다. 어쨌든 이처럼 위기라는 표현이 오래 전부터 있어왔음에도 불구하고 지금의 정세를 위기로 여긴다면 그것은 좀 새삼스러운 일이다. 지역자활센터는 지난 10여년을 위기 속에서 존재해왔기 때문이다.

따라서 만약 진정으로 지금의 정세를 위기로 여긴다면 그간 지역자활센터가 이른바 위기라는 말을 하면서도 정작 그에 대해서 적절히 대응하지 못했지 않았나 하는 성찰이 선행되어야 한다. 이는 지난 10여년 동안 계속되어 온 외부 환경의 변화에 지역자활센터가 적절히 대처하지 못했음에 대한 동의가 전제되지 않을 때 지역자활센터는 위기 극복에 또 다시 실패할 것임을 뜻한다. 문제는 외부에 있는 것이 아니라 내부에 있는 것이다. 외부의 변화는 항상 발생할 수밖에 없는 것이고 그것에 대한 대처의 결과는 자신이 책임질 수밖에 없다.

그래서 이 글은 자활사업을 둘러싼 정세를 진단하고 지역자활센터의 대응 방향에 대한 고민을 나누는 것으로 목적으로 하면서 몇 가지 전제를 하고 싶다.

첫째, 이 글은 논의를 위한 도구에 불과하다는 것이다. 많은 이들이 동의하듯이 지금의 정세는 매우 불확실하다. 단 하나를 제외하고는. 물론 그 하나는 지역자활센터의 혁신이다.[2)] 불확실하다는 것은 열린 선택이 가능하다는 것이다. 따라서 이 글에 대한 시시비비보다는 이 글이 제기하고자 하는 주요 문제의식들을 중심으로 치열한 토론이 이뤄지고 지혜로운 결론이 도출되었으면 한다.

둘째, 지역자활센터에게 중요한 것은 정책이기보다는 정치일 수 있다는 것이다. 어떤 정책도 그것을 실제화시키는 것은 정치이다. 이는 지난 10여년 간 지역자활센터가 위기에 적절히 대처하지 못했다면, 그것은 정책이 없어서가 아니라 정치가 취약했기 때문임을 뜻한다. 자활정보센터, 정책위원회, 각종 TF, 외부 연구자들의 보고서, 자활정책연구소 등, 그간 지역자활센터가 정세에 대처할 수 있는 정책은 계속 제공되었었다. 그러나 그 대부분을 실재화시키지 못했다. 이는 내부에서 합의를 도출하지 못했기 때문이다. 내부 정치의 취약함이다. 이를 다시 말하면 리더십의 취약함이라고 할 수 있다. 이는 지역자활센터 현장의 고질적인 문제이다. 그간 보여준 상대적으로 높은 수준의 비판이나 부정에 비해 이렇듯 지역자활센터들의 정책적 입장을 정리하고 관철시키는 능력은 취약했던 관행(?)을 되풀이해서는 안된다. 만약 또 반복된다면 위기라 인식하면서도 그것을 극복하기 위한 노력을 스스로 차

---

1) 이 글은 지난 3월 26일에 있었던 한국지역자활센터협회 임원워크샵에서 발표한 글을 일부 수정한 것이다. 글은 몇몇 주요 관계자와의 면담 및 문헌자료 분석을 바탕으로 구성했다. 내부 토론용으로 준비되었기 때문에 배포할 생각이 없었으나 현 정세와 향후 지역자활센터의 방향에 대한 지역자활센터 구성원들의 문제의식을 촉발하고자 배포한다.

2) 이 혁신은 지역자활센터가 그간 진행한 사업이 갖는 의미와 무관하게 주어진 과제이다. 즉, 시시비비의 문제가 아니라 결과적으로 발생할 수밖에 없는 미래라는 것이다. 따라서 자기 주도적으로 해나가느냐, 아니면 외부에 의해 강제되느냐의 선택이 있을 뿐이다.

단하는 결과를 맞이할 수도 있다.

셋째, 부정하고 싶겠지만 지역자활센터들에게서 '자활사업=자활근로=지역자활센터'라는 인식이 팽배하다. 자활근로는 자활사업의 일부이며, 지역자활센터도 제도적으로는 자활사업의 한 전달체계이다. 요컨대 자활사업의 방향성이 어떻게 설정되느냐에 따라 자활근로의 위상이나 지역자활센터의 역할이 변화할 수 있는 것이다. 이는 지역자활센터의 정세에 대한 대처는 지역자활센터가 중심이 되는 것이 아니라는 것이다. 자활사업이 중심이 되어야 하며, 좀 더 보완한다면 노동빈곤층의 필요와 욕구를 중심에 놓고 해법을 도출해야 한다.

이 글은 크게 위와 같은 세 가지를 전제로 하고 있으며, 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저, 간략하게나마 한국의 자활사업에 대한 특성을 설명한다. 이는 지역자활센터들이 현재의 정세를 읽는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 둘째, 예상되는 정부의 제도 개편 방향에 대해 추정을 해본다. 셋째, 이를 바탕으로 지역자활센터의 대응 방향을 몇 가지 추정해보고 지켜야할 원칙을 제시해본다.

2. 문제에 대한 접근을 위한 한국 자활사업의 특성 이해하기

2-1. 생산공동체운동에서 노동연계복지로

자활사업은 제도적으로 노동연계복지정책이다. 노동연계복지는 각국마다 차별적인 내용을 가지고 있으나 복지 급여의 성격을 생활보장이라는 사회적 성격으로부터 노동 유인성이라는 고용촉진의 성격으로 변화시키는 재편전략의 일환으로서 공통점을 갖는다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 수급자들에게 유급노동에 대한 의무를 강조한다. 둘째, 노동시장에 진입했을 때 복지 수급보다 유리할 수 있는 각종 제도를 만들어서 노동시장으로의 진입을 유도한다. 셋째, 수급권의 개념이 변해 노동연계복지에서는 종종 계약으로서의 성격을 갖는다. 넷째, 수급자에 대한 접근이 개별적으로 이뤄진다. 계약에 동의해야 급여의 대상이 되고 급여의 대상이 되면 사례관리가 강조되는 것이 그것이다. 다섯째, 적극적노동시장정책으로 정부의 노동시장에 대한 다양한 개입을 특성으로 한다. 여섯째, 민간 부문과의 적극적 결합이다(김정원, 2012).[3)]

굳이 노동연계복지가 갖는 이러한 내용을 소개하는 것은 자활사업이 애초부터 노동연계복지정책은 아니었으며, 해를 거듭할수록 노동연계복지의 일반적 내용에 가까워져 왔음을 제시하기 위해서이다. 이는 자활사업이 노동연계복지의 일반적 내용에 가까워질수록 지역자활센터와 정부와의 관계가 불편해졌음을 시사하고자 함이다.

자활사업은 크게 시범사업 시기와 제도화 시기로 구분된다. 시범사업 시기의 자활사업은 제도적 기반을 생활보호법에 두고 있었으나 지역사회의 미취업빈곤층을 지역자활센터들이 직접 발굴해서 자발적인 참여를 유도하고 특별취로사업, 저소득층생업자금융자 등을 비롯한 각종 프로그램을 활용해 생산공동체를 조직하는 것이었다. 지역자활센터는 비록 정부의 보조금을 받았지만 그 운영에서는 상당한 수준의 자율성이 있었다. 좀 더 말하자면, 당시 운영보조금은 지역자활센터가 지역사회 사업을 수행하기 위해 동원하는 재정적 자원의 하나였다. 그리고 지역자활센터라는 조직도 그 자체로 목적이 아니라 지역사회 사업을 수행하기

3) 이러한 내용을 굳이 언급하는 것은 지역자활센터들이 자활사업을 주체적인 시선으로 바라보는 것은 그 자체로 지녀야할 태도이나 그렇다고 해서 자활사업이 지닐 수밖에 없는 노동연계복지로서의 일반적인 내용까지 부정하면서 접근하는 경향도 종종 발견되기 때문에 이를 경계하고자 하는 취지이다.

위한 방편이었다.

그러나 제도화는 자활사업의 이러한 성격에 변화를 제공한다. 우선 노동연계복지로서의 정체성을 뚜렷하게 나타났다. 비록 취업을 강조하는 노동부의 자활사업은 초기에 어려움을 겪었지만 지역자활센터 자활사업의 주요 방향이었던 창업 역시 노동시장 진출을 의미하는 것이었다. 물론 초기에는 노동연계복지로서의 내용성이 많이 취약했다. 그러나 자립준비적립금, 자산형성지원제도, EITC, 취업프로그램 비중의 강화 등 지속적인 보완을 통해 노동연계복지로서의 정체성뿐 아니라 그 내용성도 상당한 수준에 이르게 된다.

2-2. 복지의 정치를 통한 제도화

흔히 국민기초생활보장법의 등장에서 중요시 여기는 지점이 시민사회의 역할이다. 이는 일정 부분 맞는 지적이다. 시민사회의 지속적인 문제 제기가 있었고, 정부 역시 적극적인 참조를 한 것도 사실이다. 그러나 이 부분에만 천착하게 되면 사실에서 간과되는 부분이 필연적으로 발생한다. 하나는 거시구조적 요인이다. 1990년대 후반의 외환위기가 있었고 정부가 노동연계복지정책으로서 정책변화를 추구했기에 자활사업의 제도화가 가능했다는 것이다. 또 하나는 복지의 정치이다. 거시구조적 요인 중 외환위기는 복지에 대한 비토세력의 힘을 일시적으로 약화시켰고 이 지점을 복지친화적 세력이 놓치지 않았기에—그리고 그런 힘이 있었기에— 국민기초생활보장법이 관철될 수 있었다. 조건부과 제도는 이 과정에서 비토세력을 설득하기 위한 도구였다. 이밖에 정권 교체나 당시 IMF와 세계은행의 사회안전망 강화 권고도 요인으로 제시되는 것들이다(노대명, 2010).

여기서 국민기초생활보장법의 등장 과정에서 중요하게 작동한 민·관 협력관계가 시스템화되지 않았음을 주목해야 한다. 생각해보자. 국민기초생활보장법 이후 대규모 재정이 투입되는 대부분의 복지제도에서 시민사회 주도의 법제화가 성공한 사례가 없다. 이는 기초생활보장제도의 도입이 하나의 상징적 사건이지만 지속적으로 영향을 미치는 모델로 자리잡지 못했음을 보여준다. 복지의 수준이 사회세력 간의 역학의 반영이라고 한다면 아직 시민사회는 정부와 동등한 관계를 시스템화시킬 수준에 이르지 못했고 정부 역시 오랜 정부주도 정책운영이라는 문화를 단절하기 어려우며, 사회의 지배적 가치를 반영하는 정책 운영에서 자유롭지 못한 것이 현실이다. 이는 국민기초생활보장법에 위치한 자활사업에게도 마찬가지이다. 즉, 제도화 추진단계에서 파트너십이 강조되었고, 제도화 직후 일정기간 이른바 밀월관계가 존재했지만 이는 언제든지 변화할 수 있는 것이었다는 것이다.

2-3. 문제제기 집단으로서 지역자활센터

지역자활센터는 자활사업의 핵심 인프라이다. 그러나 단순한 전달체계로서만 머무르는 것은 아니다. 비영리조직으로서, 그리고 지역사회조직으로서 정체성도 강하다. 특히나 지역자활센터는 그 역사적 기원이 지역사회의 생산공동체운동인지라 한국사회의 운동조직이 갖는 특유의 비판 정신이 강할 수밖에 없다.[4] 외환위기 때 정부의 정책 공백을 메운 시민사회의 활동 경험도 있었다. 게다가 정부는 자활사업의 제도화를 추진하면서 민·관파트너십을 강조

4) 물론 지역자활센터들이 모두 생산공동체운동의 경험을 가진 것은 아니다. 심지어 좀 더 폭넓게 시민운동의 경험을 기반으로 조직된 지역자활센터도 소수이다. 그러나 개별 지역자활센터의 기반과 무관하게 집단으로서 지역자활센터의 역사적 기반은 생산공동체운동이다.

했었다. 파트너십은 집단간의 동등한 협력관계이다. 이런 특성들로 인해 집단으로서 지역자활센터는 정부와의 관계에서 '파트너십'을 강조하는 문화가 자리잡았다. 그런데 복지 정책의 운영 주체는 정부이다. 특히나 정부와 시민사회 간의 협력적 관계가 제도화되지 못한 상황에서 정책 운영의 주도권은 정부가 지닐 수밖에 없다. 자활사업도 예외가 아니나 하나의 집단으로서 지역자활센터에게 정부가 주도하는 정책 변화에서 '일방적'인 것으로 여겨지거나 기존의 틀에 균열을 가하는 것들에 대해 수용하기 어려웠다. 이는 불가피하게 정부의 정책 운영에 대한 비판적 태도를 낳았고 정부와 지역자활센터의 빈번한 갈등을 낳았고 이는 상호 불신의 정착으로 이어졌다.

2-4. 공공부조에 갇힌 노동연계복지

자활사업은 노동연계복지이다. 노동시장 진출을 효과적으로 이끌어내는 것이 강조되는 정책인 것이다. 국민기초생활보장법은 공공부조이다. 자활사업은 공공부조에 제도적 기반을 두면서 크게 성장할 수 있었다. 그러나 수급자들을 효과적으로 노동시장에 진출시킬 수 있는 소득보장, 근로인센티브, 취업지원정책이 유기적으로 결합되지 않았다. 그로 인해 초기부터 공공부조에 갇혔다는 지적이 종종 제기되었다. 사실 초기 자활사업은 노동시장 진입 촉진에 주목을 하지 않았다는 분석도 가능했다. 자활사업 참여자를 취업대상자와 미취업대상자로 구분하고 전자를 노동부에 후자를 복지부에 배정한 것은 이를 말해준다(노대명, 2010). 이는 복지부의 자활사업이 취업이 아닌 교육, 훈련, 직장체험, 창업 등이 강조되는 것이었음을 뜻한다. 특히 대규모 재정을 투입해 운영하는 자활근로는 조건부과 제도를 두었으나 정작 일을 할 곳이 없어 제도가 무의미할 것 같은 우려 속에서 도입된 측면도 있다. 그러나 노동연계복지정책인 이상 노동시장 진출의 성과를 중심으로 정책적 평가가 이뤄질 수밖에 없다. 결국 자활사업 참여자의 상태, 통합급여와 보충급여 시스템 등 자활사업의 성과를 도출하는 장애요인이 근본적으로 개선되지 않은 채 정부는 이에 대한 미시적 정책 변화를 계속 추구했다. 그러나 근본적인 저해 요인이 개선되지 않았기에 성과는 구조적으로 더딜 수밖에 없었고 차츰 성과에 대한 비판들이 등장하고 확산되기 시작했다. 특히 지난 이명박 정부 이후 성과평가가 중요한 잣대로 작용하기 시작하면서 지역자활센터의 자활사업 운영은 더욱 압박을 받게 된다.

3. 박근혜 정부에서 예상되는 변화

3-1. 기초생활보장제도의 개편

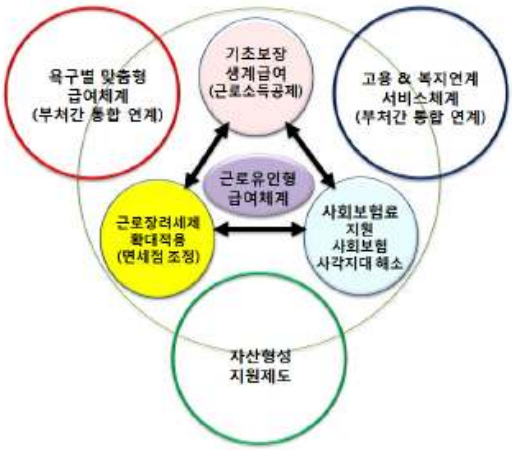
시간의 문제가 있을 뿐 박근혜 정부에서 예상되는 자활사업을 둘러싼 가장 큰 영향요인은 국민기초생활보장법의 개편이다. 올해 법 개정을 통해 내년 하반기에 시행할 예정이라는 인식이 일반적이며, 설사 올해 개정이 이뤄지지 않는다 하더라도 적어도 자활사업에 한해서는 예산 조정을 통해 그에 준하는 적용은 가능할 수 있을 것으로 보여진다.[5] 사실 국민기초생활보장법의 개편은 오래 전부터 제기되어 온 것이다. 그것은 국민기초생활보장법이 몇 가지

5) 지난 3월 21일자 보건복지부 보도자료에 의하면 정부는 2013년 6월 중 국민기초생활보장법 개정안을 국회에 제출할 예정이며, 근로유인형 급여체계 구축방안을 4월 중에 있을 사회보장위원회 심의에 상정할 계획이다.

중요한 의미를 지님에도 불구하고 광범위한 사각지대가 존재하고 탈수급을 기피하는 현상 등 중요한 한계를 지니고 있기 때문이다. 특히 박근혜 정부는 대선을 준비하면서 이미 국민기초생활보장법의 개편을 강력하게 시사하고 있었다. 그 대표적인 사례가 2011년 박근혜의원실에서 개최한 <고용복지 정책세미나 – 국민중심의 한국형 고용복지 모형 구축>인데, 당시의 문제의식을 간단히 제시하면 다음과 같다.

	내용	대안
문제의식	광범위한 사각지대 존재	정책대상 재설정
	근로의욕 저하와 탈수급 기피현상 심화	기초보장제도와 더불어 EITC 및 사회보험료 지원 연계
	부처간 칸막이로 인해 급여 및 서비스 연계 미흡	수급자 및 빈곤층에 대한 사례관리, 고용지원 등 다양한 서비스 연계 및 강화

이를 바탕으로 한 변화 중에서 특히 급여체계를 중심으로 소개하자면, 먼저 차상위계층을 OECD 기준을 적용해 중위소득의 50%로 설정하고 있으며, 부양의무자의 기준 완화 및 재산의 소득환산제 개선을 제시하고 있으며, 개별급여와 EITC의 연계를 제시하고 있다. 이를 바탕으로 해서 근로유인형 급여체계를 제시하면서 '복지+고용+교육+사회서비스'의 통합적 연계를 주창한다. 그 내용으로는 첫째, 생계급여, EITC, 사회보험료 지원 연계, 둘째, 부처간 통합 맞춤형 급여체계를 통한 급여 및 서비스 제공, 셋째, 적극적 노동시장정책과 고용지원서비스 강화, 넷째, 근로활동 지원을 위한 다양한 사회서비스 제공, 다섯째, 자산형성지원제도의 활성화이다. 이를 위한 재정은 2012년 기준으로 할 경우 8조6천억원(EITC 포함)에서 10조 8천억원~12조 8천억원(이 중 자활지원은 5,500억원 → 7천억원~8천5백억원)으로 증가한다. 즉, 박근혜 정부는 대상자 확대와 근로유인 강화, 그리고 이를 위한 시스템 정비 및 재정 확충을 생각하고 있는 것이다(안종범, 2011).



이와 같은 견해는 그다지 새로운 것이 아니다. 자활사업이 기본적으로 노동빈곤층에 대한 지원정책이라고 할 때 급여의 적정성과 근로유인효과는 분리시켜 생각하기 어려운 것이며,

그래서 이러한 방향은 오래 전부터 제기되어 온 것이기도 하다.[6] 따라서 박근혜 정부에서는 자활사업에서도 성과를 강조하는 단편적인 문제 제기와 이에 근거한 정책 운영이 기조였던 이명박 정부와 달리 좀 더 근본적인 변화, 즉 좀 더 체계적인 노동연계복지의 운영이 도모될 것으로 예상된다.

3-2. 기초생활보장제도의 개편이 가져올 자활사업의 변화

먼저, 자활근로사업대상자의 축소가 예상된다. 현재 조건부수급자의 실태를 볼 때 개별급여로 개편될 경우 조건부수급이 필요 없는 수급자의 규모가 크게 증가할 것으로 추측된다. 이는 소득신고로 조건부과를 받지 않아도 되거나, 개별급여로 일정정도 급여욕구가 충족되는 수급자수가 늘어날 것임을 뜻하며, 자연스럽게 조건이 부과될 미취업수급자도 축소될 가능성이 크므로 자활근로사업대상의 축소로 이어질 것이다. 사실 자활근로는 조건부과 이행의 수단으로서의 성격과 함께 생계보장 수단으로서의 성격도 갖고 있었다. 그런데 박근혜 정부의 구상 속에서는 개별급여로 개편되면 생계급여 수급선은 하향조정되는 대신 전체적으로는 현행 기초생활보장선을 상회하는 것으로 설계되어 있다. 긍정적인 시도인데, 이 경우 생계보장 수단으로서 자활근로의 메리트는 축소될 수밖에 없다.

둘째, 근로역량이 있는 이들은 취업 프로그램으로 쏠릴 가능성이 크며, 자활근로는 근로역량이 현저히 떨어지는 이들을 대상으로 구성될 수 있다. 정부는 취업을 강조하고 이를 근로장려세제와 결부시켜 인센티브를 늘릴 예정이므로 자활사업참여자 중 노동시장 진출 가능성이 있는 이들은 취업사업을 선호할 가능성이 크다. 반면에 근로능력이 취약해서 취업이 불가능한 이들은 자활근로를 선택할 수 가능성이 크다. 이는 지금 기준으로 지역자활센터의 자활사업 참여자가 줄어들 가능성이 큼을 뜻한다.[7] 정부가 취업프로그램을 강조하면서 자활근로 참여자의 근로능력이 갈수록 퇴보하고 숫자가 줄어들고 있음은 지역자활센터가 이미 피부로 느끼는 사실이기도 하다.

셋째, 취업지원 프로그램이나 직업훈련 프로그램의 확대가 예상된다. 노동연계복지가 노동시장 진입 유도를 그 핵심으로 함을 고려할 때 지금까지 이들 프로그램이 지나치게 저발전되었다는 것이 전문가들의 진단이다. 특히 전반적으로 취업이 강조되기 때문에 미취업근로능력자에 대해서는 취업연계 프로그램에 대한 의뢰를 의무화할 가능성이 크다. 이는 미취업자가 구직노력을 해야 함을 뜻한다.

넷째, GateWay 기능이 좀 더 강화될 것으로 예상된다. 이는 지속적으로 연구자 및 지역자활센터들이 제기해왔던 사안이기도 하다. 다만, 지자체의 희망복지지원단(향후 내일행복지원단으로 전환)에서 수행할 가능성이 크다는 것이 전문가들의 진단이다. 수급자의 인적사항관리, 급여지급결정 등 행정의 공권력이 필요한 부분이기 때문이다.

다섯째, 이미 계속 제기되어 왔지만 자활근로 운영을 개방하는 것은 기정사실화될 것으로 예상된다. 사실 지역자활센터가 자활근로 운영을 그 어떤 조직보다 잘할 수 있을터이지만 제도적으로 지역자활센터에게만 그 역할을 부여할 수는 없다. 특히 정부의 조직개편에서 자립지원과가 복지정책관으로 이관하고 민생안정과를 자립지원과와 통합하며, 사회서비스정책

---

6) 물론 항상 그러듯이 정책이 구체화되는 과정에서 여러 문제점이 노출될 수밖에 없을 것이다. 그렇다 하더라도 그것은 현재 시점에서 지역자활센터가 고려할 사안은 아니다.

7) 정부가 발표한 2013년도 종합자활지원계획에 의하면, 근로능력이 있는 저소득층은 취업성공패키지에 우선 지원하는 것으로 제시되어 있다. 이는 자활사업 프로그램의 우선 순위는 취업지원 프로그램이라는 의미이다. 취업성공패키지에서 탈락하거나 배치가 안되는 이들이 희망리본사업이나 지역자활센터에 배치되는 시스템이다.

관 내 사회서비스일자리과가 신설될 예정이라고 한다.[8] 이는 두 가지로 생각해볼 수 있다. 첫째는 사회서비스 부문의 일자리 창출이 중요한 정책과제가 될 것이라는 것이며, 둘째는 자활근로예산이 사회서비스일자리과로 옮겨갈 가능성도 배제할 수 없음을 뜻한다. 물론 자활근로와 사회서비스가 다르므로 아마도 전자로만 국한될 가능성이 크지 않을까 한다.

여섯째, 자활사업이 새로운 제도적 기반을 마련할 수도 있을 것으로 예상된다. 정부는 최근 <빈곤의 예방과 탈빈곤 지원을 위한 자립지원법(안)> 제정을 2014년 중에 추진하겠다고 발표했다. 아직은 구체적인 내용이 없는 상태이지만 자활사업의 특성상 국민기초생활보장법 내에 위치해있기보다는 별도입법을 통해 제도가 작동하는 것이 바람직하다고 생각한다.

몇 가지 추정을 해봤지만 지역자활센터의 사업 환경에 지금까지와는 다른 질적인 변화가 오래지 않은 시간 내에 닥칠 것임은 분명하다. 환경의 변화는 위기만 제공하는 것이 아니라 기회도 함께 제공한다. 지역자활센터가 지금까지처럼 자활근로 중심의 사업 운영을 계속할 생각을 하고 있다면 그것은 입지의 축소로 이어질 가능성이 크다. 그러나 환경 변화에 적극적으로 대처한다면 상황은 달라질 것이다. 따라서 지금 지역자활센터에게 필요한 것은 변화된 상황에서 적절한 역할을 찾아 제기하는 것이어야 한다.

4. 지역자활센터의 대응 방향

4-1. 2012년 지역자활센터가 제기한 방향

2012년 대선을 앞두고 지역자활센터는 제도개선에 대한 방향을 제시한 적이 있다. 그것은 '사회적경제 개발전략으로서 자활사업'이다. 이의 내용을 간단하게 요약하면 다음과 같은 것들이다.

첫째, 정책 대상의 확대로 사회적기업육성법상의 취약계층까지 그 범주를 확대하는 것으로 한다.

둘째, '(가칭) 사회적배제 방지와 사회적경제 개발 및 지원에 관한 법'을 입법 제정하고 이 법에 '사회적경제개발공단'의 설립 근거를 둔다. 지역자활센터를 공단 산하의 사회적경제개발센터로 재편하고 기능을 강화한다. 그래서 지역자활센터가 단순히 자활근로를 실시하고 이를 바탕으로 자활기업 창업을 지원하는 역할을 넘어 각 지역에서 사회적경제 조직의 허브(hub)로서의 역할을 하는 것으로 한다.

셋째, 사회적경제일자리를 운영한다. 각종 공공일자리를 국무총리 산하의 사회적경제처를 설치하고 여기에서 '(가칭)사회적경제일자리'라는 명칭으로 통합 관리한다. 이렇게 조직된 일자리가 지역사회의 삶의 질을 향상시키고 협동사회경제의 조직화에 기여하도록 한다. 그리고 사회적경제일자리를 활용하여 지역단위 사회적경제개발센터로 하여금 다양한 공동체기업(사회적협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등)을 개발하고 육성하는 인큐베이터로서의 기능을 수행케 한다.

넷째, 이행급여를 도입한다. 이행 급여는 국민기초생활보장법이 가지고 있는 보충급여와 통합급여 시스템의 한계를 극복하고 수급자들의 근로유인을 강화하는 효과를 갖도록 한다(이문국 외, 2012).

---

8) 아직 실현되지는 않았다.

4-2. 환경변화와 제도개선안의 현실 가능성

박근혜정부에서 예산되는 자활사업의 환경 변화와 2012년 대선을 앞두고 지역자활센터가 제시한 제도개선 방향은 일정하게 부합하는 부분이 있는가 하면 상당한 거리감이 존재하는 것도 있다. 이를 간략하게 정리해보자.

먼저 부합하는 부분으로는 정책대상의 확대와 급여체계의 개편이다. 물론 일치하지는 않는다. 정책대상의 확대 부분은 사회적기업육성법을 준용한 취약계층과 중위소득 50%로 차이가 있지만 방향성 자체는 동일하다고 할 수 있으며, 급여체계도 이행급여와 개별급여로 구분되지만 이행급여의 제기 배경이 개별급여로 인해 정책 대상의 축소 및 실질 생계의 위축을 우려한 고육지책이었음을 고려할 때 이런 문제를 예방할 수 있는 개별급여라면 오히려 바람직한 것이라 할 수 있다.

거리감이 존재하는 것은 그 밖의 것들이다. 우선 박근혜정부는 출범 이전에 사회적경제에 대한 발언이 전무했다. 이는 그에 대한 학습이 안되어 있음을 말한다. 정부 출범을 즈음해 사회적경제를 제2의 새마을운동으로 조직하겠다는 '돌발성' 발언이 있었으나 그 이후 진전된 상황은 포착되지 않고 있다. 공공부문의 일자리 창출을 통합하는 것 역시 아직까지는 고려의 대상이 아닌 것으로 보인다. 또한 설사 통합이 고려된다 하더라도 이는 실업부조의 도입을 촉진할 것이고 통합하는 과정에서 예산이 실업부조의 예산으로 빠져나갈 가능성이 크며 지역자활센터가 결합하기 어려울 것이라는 예측이다. 사회적경제개발센터에 대해서는 개별적 관심사는 있어도 정부 차원의 관심은 없는 것으로 파악되며 이 역시 작동하려면 새로운 관련법이 만들어지지 않는 이상 어려울 것이라는 분석이다.

결국 국민기초생활보장법과 직접적으로 관련되면서 오랫동안 그 필요성이 제기되었던 부분들은 2012년에 제안한 제도개선안과 부합하는 방향으로 갈 것으로 예상되지만 지역자활센터의 역할과 관련해 직접적인 관계가 있는 지점들은 매우 불투명한 것이 현실이다.

4-3. 지역자활센터가 준비할 것은?

정리를 해보자. 지역자활센터의 사업 환경을 둘러싸고 예측되는 것들이다. 우선, 취업 프로그램이 강화될 것이다. 둘째, 자활사업의 참여 대상은 확대되겠지만 개별급여제와 EITC의 개선으로 자활근로의 매력은 크게 줄어들 것이다. 셋째, GateWay를 강화시킬 것이며, 이를 공공부문의 전달체계가 담당할 가능성이 크다. 넷째, GateWay의 강화는 현재보다는 개인별 경로 수립이 좀 더 체계적이고 참여자의 선택권 및 참여자 사례관리가 강화될 가능성이 큼을 뜻한다. 다섯째, 자활근로는 현재보다 훨씬 더 개방적으로 운영될 것이다. 여섯째, 지역자활센터의 구조조정이 발생할 가능성이 있다. 한 기초지자체에서 2개 이상의 지역자활센터가 위치하기는 힘들거나 자활사업 대상이 매우 적은 경우 존립이 어려울 수도 있다는 것이다. 대상자 축소도 여기에 영향을 미칠 것이다. 일곱째, 기관 운영에 대한 정액보조금 체계에도 변화가 올 가능성이 크다. 여덟째, 성과를 강조하는 경향은 더 강화될 가능성이 크다.

물론 이런 변화는 폭풍처럼 한꺼번에 닥칠 수도 있고 시나브로 다가올 수도 있는 것이다. 그러나 분명한 것은 이미 오래 전부터 제기된 것이거나 예상되었던 것들이다. 즉, 새삼스러운 것은 아무것도 없다는 것이다. 게다가 정책 대상을 확대한다든지, 근로유인을 강화한다

든지, 참여자 선택권을 강화한다든지, 정책 수행 주체들에게 그 성과를 기준으로 평가하겠다는 것들은 표면적으로는 모두 합리적인 것들이다.

이런 상황에서 지역자활센터의 대응 방안은 크게 다섯 가지를 중심으로 수립되어야 한다. 첫째, 지역자활센터가 갖는 강점을 최대한 살릴 수 있어야 한다는 것이다. 지역자활센터가 갖는 강점으로는 다음과 같은 것들을 생각해볼 수 있을 것이다. 첫째, 전국적인 인프라, 둘째, 빈곤층을 조직해 경제 조직을 만드는데 그 어느 조직보다도 풍부한 경험과 축적된 조직 방식, 셋째, 사회적경제에 대한 학습이 그것들일 것이다.

둘째, 지역자활센터의 이해가 아니라 노동빈곤층의 필요와 욕구가 기준이어야 한다는 것이다.

셋째, 반대와 부정보다는 적극적인 기능이행을 추진하겠다는 의지이다. 사실, 지역자활센터는 지난 세월 정책 환경의 변화에 적극적인 선점의 태도를 보이지 못해왔다. 그래서 한 연구자는 사회적경제를 제기하고 키운 것은 지역자활센터이지만 정작 사회적경제의 파이가 커질수록 지역자활센터의 입지는 축소된 역설이 나타난다며 아쉬워하기도 한다.

넷째, 현행 미취업대상자를 넘어 사업 대상의 범위를 확대하고 자활근로 중심을 넘어 사업 내용을 확대할 수 있는 사업 영역의 확보이다. 이는 노동빈곤층 지원의 중요 인프라로서 자리매김할 방향성을 정립해야 함을 뜻한다.

다섯째, 지역자활센터 중심이 아니라 자활기업을 비롯해 자활사업에서 배출한 조직들까지 함께 사회적 실체를 갖는 조직으로서 자리매김할 수 있는 전망을 갖는 것이다.

이와 같은 축을 바탕으로 몇 가지 선택지를 제시하면 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 그러나 이 모든 것들 모두 한계를 갖고 있기도 하다.

첫째는 사회적경제개발센터로서의 기능이다. 2012년 제도개선안으로 지역자활센터가 제시한 것이기도 하다. 지역자활센터가 사회적경제에 대한 전망과 학습이 일정하게 형성되었다는 점에서, 그리고 전국적인 인프라를 갖추고 있다는 점에서, 또한 많은 자활기업을 배출했고 그 중 약 10여%가 사회적기업으로 인증을 받았다는 점 등에서 볼 때 충분히 고려해 볼만한 내용이다. 사회적경제조직에 고용을 연계하고 지역사회 조직화를 유도하며, 생애주기적 지원을 하는 것들이 주요 내용이 될 수 있다. 그러나 복지부 내로 파트너십을 국한할 경우 쉽지 않은 도전이며, 이미 사회적기업이나 협동조합 등으로 사회적경제가 포괄하는 영역이 폭넓어진 탓에 인프라가 취약한 지역(농산어촌, 중소도시)을 제외하고는 우위를 점하기 어려운 한계를 갖는다. 게다가 사회적경제에 대한 전망과 학습에서 일정한 강점이 있다 하더라도 사회적경제 전반에 걸친 포괄성을 갖추고 있지는 못한데다 오랫동안 자활근로 중심으로 사업이 작동하면서 사회적경제의 구체적 내용을 체화하지 못한 점들도 한계이다. 따라서 사회적경제개발센터로서 전망을 갖추려면 좀 더 혹독한 자기 혁신이 필요할 것이다.

둘째는 저소득층일자리센터로서의 기능이다. 노동을 매개로 한 빈곤층 조직화에 풍부한 노하우가 있고, 전국적 인프라가 있으며, 빈곤층의 상황에 대한 이해가 높다는 점에서 비교적 강점이 있는 부분이다. 기존의 사업들을 활용해 특히 시장이 지속적으로 창출될 가능성이 높은 돌봄사회서비스나 주거복지 등을 중심으로 포지션을 잡는다면, 승부를 걸어볼만도 하다. 이를 위해서는 취업프로그램에 적극 참여해야 할 것이다. 그러나 어쨌든 지역 노동시장의 상황에 크게 좌우될 수밖에 없기 때문에 모든 지역에 걸쳐 전일적인 전략으로 채택하기에는 다소 한계가 있다.

셋째, 사례관리센터로서의 기능이다. 이 역시 비교적 강점이 있는 부분이다. 그러나 GateWay의 주도권을 공공전달체계에서 잡아간다면 보조적인 역할로 규정될 가능성이 크다.

또한 아직 노동연계복지에서의 적절한 사례관리 방법론이 정립되지 않았기에 준비 기간이 필요하다. 업무 특성상 조직의 규모 축소는 불가피할 수도 있다. 다만, 자활사업에 걸맞는 적절한 방법론을 개발하고 이를 정책적으로 관철시켜나간다면 지속가능성이 높지 않을까 하는 생각이 든다.

넷째, 사회서비스일자리 센터로서의 전망이다. 이는 이미 2007년 중에 정부 차원에서 추진된 적이 있으나 여러 이유로 무산된 적이 있는 안이다. 그러나 박근혜 정부에서 비교적 비중을 두고 추진할 사업이라는 점에서 재고할 필요가 있지 않을까 한다. 게다가 지역자활센터가 창출한 일자리의 상당수가 사회서비스 부분이기도 하며, 이 분야의 경험과 노하우에서 상당한 강점을 갖고 있기도 하다.

이와 같은 선택지는 어떤 면에서 각각 별개의 것은 아니다. 서로 연계될 수 있으며 통합될 수도 있다. 따라서 최적의 조합을 만들어내는 것도 중요한 과제가 될 수 있을 것이다. 또한 조직적으로는 지금처럼 모기관과 연계되는 것이 아니라 지역자활센터와 자활기업, 기타 자활사업에서 배출한 조직들이 하나의 법인으로 통합되면서 규모를 키우고 그에 걸맞는 시스템을 갖추면서 대응해나가는 것도 고려해봄직한 것이 아닌가 싶다.

5. 맺으며

지금까지 간략하게나마 박근혜정부 출범 이후 정세를 살펴보고 지역자활센터의 대응할 수 있는 여지를 생각해봤다. 서두에서 제기한 것처럼 이 글은 논의를 위한 도구이다. 마지막으로 제시한 선택지조차도 일단 거칠게 제안하는 수준이다. 그것은 필자의 능력과 시간적 한계 외에 지역자활센터들의 집단적 지혜가 더 중요하다고 생각하기 때문이다. 과거의 경험으로 볼 때 지역자활센터는 내부의 이견을 조정하지 못해 빈번하게 타이밍을 놓쳐왔다. 지역자활센터에 애정을 갖고 있는 외부 인사들은 이로 인해 지역자활센터가 너무 많은 것을 놓쳐왔다고까지 말한다. 이런 오류가 더 이상 반복되지 않기를 기대한다. 어쨌든 현재 지역자활센터에게 적용되는 지원방식이나 기관지정방식은 더 이상 유지하기 힘들 가능성이 크다. 설사 이 방식을 지켜낸다 하더라도 그것은 일시적일 뿐 환경 자체가 그것의 지속을 허용하지 않을 것이다. 결국 지역자활센터가 선택해야 한다.

<참 고 문 헌>

김정원. 2012. 『현장에서 읽는 노동연계복지 : 자활사업에서 사회적기업까지』. 아르케.

노대명. 2010. “자활사업의 제도화 단계 : 근로연계복지의 출범.” 『자활운동의 역사와 철학』. 한국지역자활센터협회.

보건복지부. 2013. 『2013 종합자활지원계획 「내일[My Job] 드림 프로젝트」 추진계획』.

안종범. 2011. “고용과 복지를 연계하는 최적 정책조합.” 국민중심의 한국형 고용복지모형 구축 발표문. 2011.11.6. 국회도서관 대강당.

이문국・이인재・김정원・전세나・김정자・이성수. 2012. 『2012 자활제도개선 연구』. 한국지역자활센터협회・한국사회서비스연구원.